

VD_FINDINFO Arrêt / 2016 / 318 vom 2. Mai 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-05-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_Arr_t__2016__318

FR: VD_FINDINFO Arrêt / 2016 / 318 du 2 mai 2016

IT: VD_FINDINFO Arrêt / 2016 / 318 del 2 maggio 2016

Regeste

SUSPENSION{ASSURANCE}, INDEMNITÉ JOURNALIÈRE, DÉTENTION
PROVISOIRE | 21 al. 5 LPGA

Erwägungen

E. 2

Est litigieuse in casu la suspension du versement des indemnités journalières LAA dans son principe, durant la période s'étendant du 16 septembre 2014 au 19 octobre 2014, pendant laquelle l'assuré se trouvait en détention provisoire (all. : « Untersuchungshaft »). En outre, est également contestée la quotité de cette suspension, le recourant faisant valoir que l'intimée n'aurait pas pris en compte l'intégralité de ses obligations d'entretien, à savoir non seulement celle en faveur de sa fille majeure en formation, mais également son obligation à l'égard de son ex-épouse. Quant à la CNA, elle se réfère à la jurisprudence fédérale récente, rendue en lien avec l'art. 21 al. 5 LPGA, pour justifier sa décision de suspendre les indemnités journalières pour la période – inférieure à trois mois – de détention provisoire. S'agissant de la quotité de la suspension, elle s'appuie tout particulièrement sur les recommandations administratives rédigées par la Commission ad hoc Sinistres LAA (ci-après : la Commission LAA) dans leur version modifiée dès le 28 juin 2012. Elle conclut en définitive au maintien de sa décision sur opposition du 13 mai 2015. Compte tenu des arguments des parties, il s'agira tout d'abord de déterminer si la CNA était légitimée à prononcer une suspension du paiement de ses indemnités journalières pendant la période de détention provisoire subie par le recourant. Cas échéant, il y aura lieu ensuite d'examiner la quotité d'une telle suspension au vu des obligations d'entretien dont se prévaut le recourant.

E. 3

Préalablement à ces questions, il convient de statuer sur le grief d'ordre formel avancé par le recourant, dans la mesure où ce dernier argue du défaut de motivation tant de la décision du 11 février 2015 que de la décision sur opposition du 13 mai 2015. a) Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu comporte notamment l'obligation pour le juge, respectivement l'administration, de motiver sa décision, afin que ses destinataires et toutes les personnes intéressées puissent la comprendre et l'attaquer utilement en connaissance de cause s'il y a lieu, et qu'une autorité de recours soit en mesure, si elle est saisie, d'exercer pleinement son contrôle (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa ; 125 II 369 consid. 2c). En règle générale, l'étendue de l'obligation de motiver dépend de la complexité de l'affaire à juger, de la liberté d'appréciation dont jouit le juge et de la potentielle gravité des conséquences de sa décision (TF [Tribunal fédéral] 8C_1001/2008 du 31 juillet 2009, consid. 2.2). Le juge, respectivement l'administration, n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les arguments invoqués par les parties, mais peut se limiter à ceux qui lui apparaissent

pertinents (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 136 V 351 consid. 4.2 et les références citées ; TF 5A_13/2011 du 8 février 2011 consid. 3.1). Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 133 III 439 consid. 3.3 ; 130 II 530 consid. 4.3). Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond. Selon la jurisprudence, toutefois, la violation du droit d'être entendu est réparée – à titre exceptionnel et pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière – lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 127 V 431 consid. 3d/aa ; TF 8C_1001/2008 du 31 juillet 2009 consid. 2.2 et les références citées). b) En l'occurrence, on peut concéder au recourant que la décision initiale rendue par la CNA le 11 février 2015 est pour le moins succincte. Cela étant, l'essentiel des arguments soulevés par l'assuré à l'appui de la contestation de cette décision ont été – certes brièvement – discutés par l'intimée aux termes de la décision sur opposition litigieuse. Indépendamment de ce qui précède, l'assuré a été en mesure de saisir pleinement la portée de la décision sur opposition de l'intimée et d'interjeter recours auprès de la Cour de céans, laquelle dispose d'un plein pouvoir d'examen. Partant, le défaut de motivation entachant éventuellement la décision sur opposition du 13 mai 2015 peut de toute façon être considéré comme réparé au stade de la présente procédure. Il s'agit en conséquence d'entrer en matière sur le fond du litige et en premier lieu, de déterminer si la suspension du versement des indemnités journalières prononcée par l'intimée s'avère justifiée dans son principe.

E. 4

A teneur de l'art. 21 al. 5 LPGA, si l'assuré subit une mesure ou une peine privative de liberté, le paiement des prestations pour perte de gain peut être partiellement ou totalement suspendu à l'exception des prestations destinées à l'entretien des proches visées à l'al. 3. La suspension du paiement des prestations concrétise un principe développé par la jurisprudence en matière d'assurance-invalidité. Pour l'assurance-accidents, il s'est agi d'une innovation, car jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPGA le 1^{er} janvier 2003, les prestations de cette assurance n'étaient pas suspendues en cas d'exécution d'une peine ou d'une mesure (cf. Jean-Maurice Frésard/Margit Moser-Szeless, L'assurance-accidents obligatoire, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 3^{ème} éd., Bâle 2016, n° 446, p. 1028). a) Avant l'entrée en vigueur de la LPGA, la LAM (loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance-militaire ; RS 833.1) était la seule loi d'assurance sociale à régler le sort des prestations en cas de privation de liberté (cf. art. 13 al. 1 LAM dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002). Il était prévu que le paiement d'indemnités journalières ou d'une rente d'invalidité pouvait être suspendu totalement ou partiellement en cas d'exécution d'une mesure ou d'une peine privative de liberté. La jurisprudence fédérale avait reconnu, dans le domaine de l'assurance-invalidité, qu'un assuré ne pouvait prétendre à une rente d'invalidité en cas d'exécution d'une peine (cf. ATF 102 V 167 consid. 2 et 110 V 284 consid. 1b) et confirmé qu'un détenu, dont l'entretien était assumé par la collectivité publique, ne pouvait être avantagé financièrement du fait de sa détention en percevant des prestations d'assurance sociale. L'interruption du versement desdites prestations s'avérait au demeurant conforme aux règles internationales en la matière (cf. ATF 113 V 273 consid. 2b). Le Tribunal fédéral des assurances avait ultérieurement modifié quelque peu sa jurisprudence en précisant qu'une peine privative de liberté ne constituait pas un motif de révision du droit à la rente d'invalidité justifiant la

suppression de cette prestation, mais un motif de suspension de son versement (cf. ATF 113 V 273 consid. 2a). S'agissant de la détention préventive, le Tribunal fédéral des assurances avait attribué à cette mesure les mêmes conséquences qu'aux autres formes de prévention de liberté ordonnées par une autorité pénale. Dès lors, la détention préventive d'une certaine durée entraînait ipso facto la suspension du versement d'une rente d'invalidité, sans égard au fait que la détention préventive fût imputée ou non sur la peine, ou qu'elle fût suivie d'une condamnation par le tribunal. Par ailleurs, même s'il se révélait que l'assuré avait été incarcéré à tort et en violation du droit, il n'incombait pas à l'assureur social, mais à l'autorité ayant ordonné la détention, de réparer le dommage causé du fait de la suspension momentanée du versement des prestations d'assurance (cf. ATF 110 V 284 consid. 2b et 116 V 323). b) Selon la jurisprudence fédérale rendue après l'entrée en vigueur de la LPGA, l'art. 21 al. 5 LPGA n'a rien changé à ce qui a été instauré par le passé, notamment à l'ATF 116 V 323. Une détention préventive d'une certaine durée donne ainsi lieu à une suspension de la rente, de la même manière que toute autre forme de privation de liberté ordonnée par une autorité pénale (cf. ATF 133 V 1 consid. 2 – 4.4). Le Tribunal fédéral des assurances a relevé que les pratiques instaurées en assurance-invalidité et en assurance militaire différaient sensiblement, dans la mesure où l'ancien art. 13 LAM ne permettait pas la suspension des prestations en cas de détention provisoire ou pour motifs de sûreté. L'art. 21 al. 5 LPGA dérivait certes de cette dernière disposition, mais une interprétation téléologique de la règle instaurée par l'art. 21 al. 5 LPGA s'imposait. Sa ratio legis avait en effet pour but de garantir l'égalité de traitement entre les détenus invalides et valides, lesquels perdent la possibilité d'exercer une activité lucrative. La perte de revenus était donc le critère déterminant pour décider de la suspension des prestations d'assurance. En cas de détention provisoire d'un travailleur, ce qui constituait un empêchement fautif de remplir ses obligations à l'égard d'un employeur, il ne subsistait en général aucun droit au salaire en vertu de l'art. 324 a CO. Le maintien du versement des prestations d'assurance sociale en faveur d'un invalide détenu provisoirement ne se justifiait donc pas, puisque cela aurait favorisé ce dernier au détriment d'une personne valide dans les mêmes circonstances. En outre, la détention provisoire d'une certaine durée était dans la plupart des cas suivie d'une peine privative de liberté et constituait en général une partie de cette peine, durant laquelle le paiement d'une rente devait être suspendu. Si la rente n'était pas suspendue pendant la détention provisoire, cela revenait en définitive à ne pas suspendre la prestation durant une partie de la peine, contrairement au réquisit de l'art. 21 al. 5 LPGA. Partant, il convenait de prononcer la suspension du versement d'une rente également pendant une détention provisoire d'une certaine durée. Cette durée pouvait être fixée à trois mois, correspondant à l'intervalle requis en matière d'assurance-invalidité avant de procéder à la révision des droits d'un assuré. En cas de détention injustifiée, les prestations suspendues devaient être englobées dans le montant du dommage dont la réparation pouvait être exigée (cf. ATF 133 V 1 consid. 3 et 4). Le Tribunal fédéral a par ailleurs souligné que les indemnités journalières de l'assurance-accidents ne tombaient pas sous le coup de la jurisprudence précitée, selon laquelle la suspension en cas de détention préventive ne pouvait intervenir qu'après une certaine durée (trois mois). Les indemnités journalières pouvaient donc être suspendues pendant toute la période de détention, dans la mesure où il s'agissait de prestations de nature provisoire, contrairement aux rentes. Le critère déterminant demeurait l'égalité de traitement entre les détenus invalides et valides, lesquels perdaient la possibilité de réaliser un revenu durant leur détention (cf. ATF 138 V 140 consid. 3 – 5). Ce critère, soit la possibilité d'exercer ou non une activité lucrative dans le cadre d'une privation de

liberté, a été maintenu ultérieurement par le Tribunal fédéral dans des arrêts récents pour statuer sur le bien-fondé de la suspension de prestations d'assurance sociale (cf. ATF 137 V 154 consid. 5 [suspension d'une rente d'invalidité durant l'exécution d'une mesure thérapeutique institutionnelle] et 141 V 466 consid.

E. 4.3

[suspension partielle des indemnités-journalières LAA]. c) La doctrine est partagée quant au bien-fondé de la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral en lien avec la suspension des prestations d'assurances sociales au cours d'une détention provisoire. Jean-Maurice Frésard et Margit Mosez-Szeless ont en définitive retenu que la suspension des prestations sociales repose essentiellement sur l'idée qu'une personne invalide qui est détenue et qui n'a pas la possibilité d'exercer une activité lucrative ne doit pas être mieux traitée qu'une personne valide placée dans la même situation et qui perd ses revenus professionnels. Ils estiment qu'en dépit de la lettre de l'art. 21 al. 5 LPGA, la détention préventive d'une certaine durée (au-delà de trois mois) permet la suspension du paiement des rentes. En ce qui concerne les indemnités journalières, elles peuvent être suspendues pour toute la durée de la détention provisoire, même si elle est inférieure à trois mois. Le versement des indemnités est également suspendu pendant la durée effective de la détention, même s'il apparaît après coup que celle-ci était injustifiée. Le remboursement des indemnités fait partie du dommage dont la réparation peut être demandée à l'Etat (cf. Frésard/Moser-Szeless, op. cit., n° 447 et 448, p. 1028 et 1029). Ces mêmes auteurs relèvent, à l'instar du Tribunal fédéral, que l'art. 21 al. 5 LPGA est une norme potestative, qui laisse à l'assureur un certain pouvoir d'appréciation, notamment quant à l'empêchement d'exercer une activité pendant l'exécution de la mesure. En revanche, les assureurs ne pourraient pas décider librement du moment à partir duquel la suspension intervient. Par exemple, ils ne pourraient pas renoncer à suspendre les indemnités en cas de détention de courte durée (cf. Frésard/Moser-Szeless, op. cit., n° 455, p. 1029). Pour Vivian Winzenried et Ueli Kieser, la jurisprudence fédérale énoncée supra ne tient pas compte de la lettre de l'art. 21 al. 5 LPGA. Cette disposition ne prévoit la suspension du paiement des prestations qu'en cas de mesure ou peine privative de liberté (all. : Straf- oder Massnahmevollzug ; it : una pena o una misura) ce qui exclurait les cas de détention provisoire ou pour motifs de sûreté. Par ailleurs, ces auteurs rappellent que l'art. 21 al. 5 LPGA a trouvé son origine dans l'ancien art. 13 LAM. Selon la volonté exprimée sans ambiguïté par le législateur, la réduction ou le refus de prestations n'était envisagée que dans le cas où l'assuré avait provoqué la réalisation du risque assuré intentionnellement ou en commettant intentionnellement un crime ou un délit. La suspension du versement des prestations devrait ainsi revêtir un caractère exceptionnel, à examiner à la lumière de l'ancien art. 13 LAM, ce que le Tribunal fédéral aurait méconnu (Vivian Winzenried, Kein UV-Taggeld während der Untersuchungshaft, in : dRSK, 27 avril 2012 ; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich/Bâle/Genève 2015, n° 151 – 155 ad art. 21 LPGA, p. 329 et 330 ; FF 1991 II 181 et 888 ; FF 1994 V 915). Vivian Winzenried s'interroge enfin sur les questions de la présomption d'innocence et du sort des indemnités journalières suspendues pour le cas où l'assuré concerné n'aurait commis aucune infraction pénale, soulignant que le caractère potestatif de l'art. 21 al. 5 LPGA devrait précisément imposer aux assureurs la prise en compte des circonstances particulières de chaque cas concret (cf. Winzenried, article cité, ibidem). d) Les recommandations pour l'application de la LAA, édictées par la Commission LAA, dans leur version révisée du 27 novembre 2015, prévoient que le versement des indemnités journalières et celui de la rente d'invalidité est suspendu pendant la durée

effective de la détention. Elles précisent que cette règle vaut également pour les détentions inférieures à trois mois, ainsi que celles s'avérant a posteriori avoir été ordonnées à tort (cf. Recommandation n° 1/2004 de la Commission LAA, « Exécution de peines et de mesures privatives de liberté / suspension des prestations pécuniaires » [art. 21 al. 5 LPGA], p. 2). On précisera à l'égard de ces recommandations qu'elles ne doivent pas être considérées comme des règles impératives à l'attention des assureurs-accidents, mais comme des lignes de conduite applicables dans des cas concrets. Elles sont publiées avec l'approbation de l'autorité de surveillance compétente. A l'instar des ordonnances administratives, le juge des assurances sociales n'est pas lié par ces recommandations (ATF 138 V 140 consid. 5.3.6). e) En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant a été provisoirement détenu dans le cadre d'une enquête pénale conduite en raison de fortes suspicions d'infraction à la loi fédérale en matière de stupéfiants. L'ordonnance de mise en détention rendue le 18 septembre 2014 par le Tribunal des mesures de contrainte [...] fixait par ailleurs l'échéance de la détention provisoire au 15 novembre 2014. Cela étant, par ordonnance du 20 octobre 2014, l'assuré a été remis en liberté à cette même date. Il a indiqué à l'intimée, au cours d'un entretien du 3 décembre 2014, avoir été innocenté dans les suites de cette procédure pénale, sans toutefois avoir fourni les pièces corroborant ses propos. L'intimée n'a au demeurant pas sollicité de renseignements complémentaires à cet égard, ce qui lui aurait pourtant permis de statuer en toute connaissance de cause, quand bien même la procédure pénale n'avait pas encore été menée à son terme. En l'état, on peut toutefois retenir que l'assuré a été détenu provisoirement pour la période s'étendant du 16 septembre 2014 au 19 octobre 2014, soit durant un peu plus d'un mois. On peut également considérer que dans cet intervalle, l'assuré – même s'il avait été doté d'une pleine capacité de travail – n'aurait pas été en mesure d'exercer une activité lucrative, tandis que son entretien était assumé par la collectivité publique. Compte tenu de la prépondérance accordée au critère relatif à la possibilité d'exercer une activité professionnelle par la jurisprudence fédérale, il s'agit donc de confirmer que la suspension du versement des indemnités journalières, décidée par la CNA, est bien fondée, en dépit d'une période de détention provisoire largement inférieure à trois mois.

E. 5

Doit en second lieu être examinée la quotité de la suspension décidée par la CNA, laquelle a été limitée à 70% afin de prendre en considération l'obligation d'entretien devant être assumée par le recourant envers sa fille majeure en formation. a) Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se déterminer récemment sur la suspension de l'indemnité journalière de l'assurance-accidents pendant le séjour d'un assuré dans un établissement pénitentiaire, eu égard à son obligation d'entretien envers son épouse. Il a expressément réservé le « privilège des proches », considérant dans le cas particulier que le versement de l'indemnité journalière devait être poursuivi à raison d'au moins 50%. Il a en effet appliqué par analogie la règle contenue à l'art. 21 al. 3 LPGA aux cas de suspension de prestations versées en compensation d'une perte de gain, qui ne s'accompagnent pas de prestations accessoires ou séparées, spécifiquement destinées à couvrir l'entretien des proches. Dans de telles situations, si l'assuré doit assumer une obligation d'entretien, une suspension des prestations ne peut intervenir qu'à concurrence d'un maximum de 50% (cf. ATF 141 V 466 consid. 4 et 5). b) Suite à cet arrêt, les recommandations de la Commission LAA ont été révisées et prévoient désormais que si la personne maintenue en détention subvient à l'entretien d'une ou de plusieurs personnes (par exemple, conjoint, enfant, concubin, ancien conjoint divorcé), la suspension porte uniquement sur la moitié des prestations. L'étendue

de la suspension est indépendante du montant des contributions d'entretien versées (cf. Recommandation n° 1/2004 de la Commission LAA, « Exécution de peines et de mesures privatives de liberté / suspension des prestations pécuniaires » [art. 21 al. 5 LPGA], p. 3.) c) En l'espèce, il n'est pas contesté par l'intimée que l'assuré a une obligation d'entretien envers sa fille majeure en formation. Elle en aurait d'ailleurs tenu compte pour fixer à 70% la suspension des indemnités journalières litigieuse. Le recourant se prévaut d'une obligation d'entretien envers son ex-épouse qui n'aurait en revanche pas été retenue, ni même investiguée par la CNA. A cet égard, conformément à la jurisprudence fédérale énoncée ci-dessus, le nombre de personnes envers lesquelles l'assuré assume une obligation d'entretien demeure sans incidence sur la quotité de la suspension. Cette mesure ne saurait excéder 50% dès lors qu'une obligation d'entretien envers une personne au moins est prise en considération. En conséquence, il apparaît superflu d'examiner si le recourant assume effectivement une obligation d'entretien envers son ex-épouse, celle envers sa fille en formation suffisant à limiter la suspension des prestations au maximum de 50%. La décision sur opposition querellée, en ce qu'elle confirme une suspension à hauteur de 70%, s'avère ainsi mal fondée. Il convient de la réformer et de ramener le montant de la suspension à 50% pour la période du 16 septembre 2014 au 19 octobre 2014.

E. 6

Des considérants qui précèdent, il résulte que le recours doit être partiellement admis et la décision sur opposition du 13 mai 2015 réformée dans le sens exposé ci-dessus. a) La procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPGA), il n'est pas perçu de frais de justice. b) Obtenant partiellement gain de cause, le recourant, assisté d'un mandataire professionnel, a par ailleurs droit à des dépens réduits (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD, applicable sur renvoi de l'art. 109 al. 1 LPA-VD). Selon l'art. 11 al. 2 TFJDA (tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; RSV 173.36.5.1), les honoraires sont fixés d'après l'importance et la complexité du litige, sans égard à la valeur litigieuse, et sont en règle générale compris entre 500 et 5'000 francs. En l'espèce, sur la base de la disposition précitée, l'allocation d'une indemnité de 500 fr. à titre de dépens, portée à la charge de l'intimée, apparaît justifiée.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.